Communiqués et discours

Discours

Allocution de Madame Jennifer Stoddart
Présidente de la Commission d'accès à l'information du Québec
**Accès à l'information et protection des renseignements personnels : perspectives nouvelles**

Congrès annuel de l'Association sur l'accès et la protection de l'information

**Québec, le mercredi 22 mai 2002**

**INTRODUCTION**

Pionnier, modèle québécois, voilà un mot et une expression entendus jusqu'à plus soif pour décrire le régime d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Il faut dire que le pari était audacieux. Jumeler l'accès aux documents administratifs et la protection des renseignements personnels dans une même loi, l'approche était novatrice. Par l'adoption, en 1982, de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (la « Loi sur l'accès ») et, en 1993, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (la « Loi sur le privé »), le législateur québécois a marqué le pas et donné naissance à un mouvement qui continue de se multiplier partout en Occident. D'abord des provinces canadiennes, depuis peu des lands allemands et maintenant le Royaume-Uni, tous s'inspirent du modèle législatif québécois.

Ce modèle, que vous connaissez bien, se caractérise d'abord par un assujettissement des secteurs public et privé à un ensemble de règles, calquées sur des principes reconnus dans les textes et documents internationaux, visant à assurer la protection des renseignements personnels. Le modèle jumelle aussi dans une même loi l'accès aux documents administratifs de l'État et la protection des renseignements personnels que recueillent, détiennent, utilisent ou communiquent les organismes publics.

Autre originalité, il confie à un même organisme, la Commission d'accès à l'information, organisme multifonctionnel en vertu de sa loi constituante, les doubles mandats d'agir à la fois comme tribunal administratif et comme organisme de surveillance.

La description sommaire de ce modèle suffit à caractériser le Québec à ce chapitre et à conclure, lorsque l'on évoque aussi les dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne* (la « Charte ») et les règles spécifiques du *Code civil du Québec*, que notre société s'est dotée des instruments les plus avant-gardistes pour assurer aux individus un accès aux documents administratifs de l'État et la protection de leurs renseignements personnels. Cela nous situe, à ce chapitre du moins, dans le peloton de tête des pays démocratiques.

Néanmoins, ce rappel, évoqué à grands traits, demeure partiel, pour le moment du moins, dans la mesure où on se limite à ne mettre en évidence que les règles de droit. Dans une perspective plus large, un constat s'impose : c'est d'abord et avant tout au

jour le jour que le droit se vit. Des demandes sont formulées, des réponses sont fournies. Par milliers, les citoyens revendiquent leurs droits, les organismes répondent à leurs obligations. Il s'agit du droit vécu au quotidien. Cet aspect fera l'objet d'un bilan à la faveur des travaux menés en vue de la production du rapport quinquennal cet automne. Cette opération est importante et ne doit pas être négligée, encore moins bâclée, car le droit n'est pas désincarné.

En effet, le droit se vit au quotidien. Il s'exprime dans l'aide apportée à une personne qui désire absolument avoir accès à son dossier médical ou encore dans le support offert à celui qui demande l'accès aux documents pour être capable de participer à un débat crucial qui touche sa localité.

Il s'exprime aussi par l'attention qu'on accordera à la personne qui, s'estimant lésée par une décision de l'administration, désire connaître les documents à l'appui de celle-ci.

Le droit au quotidien, c'est également la requête de l'individu inquiet de la qualité de l'eau potable, requête qui a pris un tout autre visage depuis des événements tristement célèbres survenus en Ontario. Il en est de même de la demande d'accès de la personne qui, préoccupée par la qualité de l'air dans sa municipalité, souhaite obtenir le dernier rapport produit à cet égard.

Je vous laisse le soin de compléter vous-mêmes cette énumération puisque ces demandes constituent votre lot quotidien. D'ores et déjà, j'en dégage un constat. Ces dizaines de milliers de demandes traitées dans vos organisations témoignent d'une réelle vitalité dans l'exercice de ce droit démocratique de plus en plus connu.

À titre de responsables de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels, vous êtes largement responsable du succès ou non de l'application de ces droits fondamentaux. Ce succès est tributaire de l'intérêt que vous y portez, de l'empathie et du jugement dont vous faites preuve. Certes, votre rôle n'est pas toujours facile, la tâche est souvent ingrate. Plusieurs fois, on oubliera vos bons coups pour ne retenir que celui où vous avez omis de remplir une prescription de la loi. Cela est dans la nature des choses. De ma perspective actuelle de présidente de la Commission d'accès à l'information, je ne pense pas trouver des mots suffisamment forts pour marquer mon appréciation de votre travail, si essentiel à l'application de la loi, et des lourdes responsabilités qui vous incombent.

Cela dit, je reviendrai plus tard au cours de mon allocution sur votre rôle au sein de l'administration publique ou de l'entreprise privée et partagerai avec vous mes réflexions à cet égard. Avant de le faire, j'aimerais vous faire part de certaines préoccupations qu'animent nos travaux sur la révision quinquennale.

## L'ACCÈS À L'INFORMATION : UN DROIT FONDAMENTAL

Les documents internationaux reconnaissent de plus en plus que la liberté d'expression inclut, directement ou indirectement, le droit à l'information. C'est aussi le cas auxÉtats-Unis, où l'émergence de ce droit, développé par la jurisprudence, tire son origine notamment dans le premier amendement qui reconnaît la liberté d'expression.

Le fondement de cette reconnaissance provient du désir et du besoin, tout à la fois, d'impliquer le citoyen dans les débats de la société. J'ai déjà eu moi-même l'occasion de l'exprimer devant les membres de la Commission de la culture de l'Assemblée nationale dans ces termes :

> *Un citoyen ou une citoyenne bien informé participe aux débats de la société dans laquelle il ou elle vit et un citoyen ou une citoyenne bien informé fait valoir ses droits* [...].**(1)**

La proposition alors exprimée constituait un rappel de ce que de nombreux autres acteurs, commentateurs ou observateurs, avaient exprimé auparavant :

> *The public interest in freedom of discussion* [...] *stems from the requirement that members of a democratic society should be sufficiently informed that they may influence intelligently the decisions which may affect themselves.* **(2)**

Ces mots, prononcés en 1974 par un juriste britannique (Lord Simon of Glaisdale), sont toujours d'actualité. Ils traduisent mieux que je ne pourrais le faire les raisons qui ont motivé et qui motivent maintenant une quarantaine de pays à reconnaître, ou à être en voie de le faire, le droit à l'information.

Nous vivons dans une société guidée par la rule of law, expression souvent traduite par la règle de droit. Sa mise en application implique d'abord la reconnaissance et ensuite la mise en vigueur des droits en fonction de règles préétablies. Les conditions de mise en oeuvre de ces droits sont cependant déterminées par le contexte dans lequel ils s'appliquent. Cette perception est à son tour fonction des informations que nous détenons. C'est pourquoi l'exercice du droit d'accès à l'information peut être considéré comme un droit fondamental.

Je m'explique à l'aide d'un exemple. Notre condition humaine nous oblige à consulter des médecins pour prévenir ou diagnostiquer les maladies. Une fois le diagnostic posé, le plan de soin nécessitera la collaboration du patient. Quelle sorte de collaboration pourrions-nous apporter sans l'éclairage requis, sans l'information que détient le médecin lui-même? Il en est de même de la plupart des droits consacrés à la Charte des droits et libertés de la personne. Les droits qui y sont édictés requièrent une connaissance et toute l'information disponible. Impossible de les faire valoir sans l'information préalable.

Dans le cadre de la publication récente d'un collectif extraordinaire et de grande qualité sur la liberté d'expression et sur le droit à l'information, Sir Anthony Mason, auparavant juge en chef de l'Australie, énonce les bases de ce qui pourrait être le droit à l'information :

> *Freedom of opinion and freedom of expression (including freedom of information) embrace two different historic conceptions of freedom, namely political (democratic) freedom of access "to the State" and liberal freedom "from the State", these conceptions corresponding to the broad notions of democracy and the rule of law.***(3)**

Au Québec, la Charte reconnaît le droit à l'information à son article 44. On a qualifié ce droit, et les autres qui se retrouvent après l'article 38 de la Charte, comme les parents pauvres de la Charte puisqu'ils ne bénéficient pas de la prépondérance pourtant reconnue à d'autres droits.

La révision quinquennale nous offre l'occasion de s'interroger sur l'opportunité d'inclure le droit à l'information comme un droit fondamental au même titre que l'est, par exemple, le droit à la vie privée. Cela serait conforme au besoin toujours plus grand des citoyens d'obtenir de l'information pour faire valoir leurs droits, pour participer aux grands débats de notre société et pour s'assurer qu'on ne les trompe pas. La

reconnaissance plus complète du droit à l'information aurait, à moyen terme, des effets encore insoupçonnés :

> *To the extent to which freedom of information provides openness and accountability, it brings advantages not offered by freedom of expression. Freedom of information is seen as sustaining the characteristics of openness, transparency and accountability which are considered today as essential qualities of good representative government. There is, of course, a consequential linkage with political freedom of expression and the notion of a deliberative democracy but that does not detract from the fact that freedom of information has an independent value.* **(4)**

Outre cette importante interrogation, la mise en place du modèle québécois fait maintenant face à un autre grand défi de taille. Bien sûr, il y a l'adaptation de nos droits aux nouvelles technologies de l'information. Notre rapport quinquennal réservera à cette question l'espace qui lui revient. Mais ce serait faire fausse route de penser que cela constitue la panacée.

À la croisée des chemins, il faut s'interroger et réfléchir. Comment continuer à gérer un modèle idéal, qui fait envie et qui suscite toujours admiration et reconnaissance? Pourquoi ce modèle soulève-t-il encore tant de controverses? Est-on allé jusqu'au bout des possibilités qu'offre la loi actuelle? Au-delà de possibles et quelquefois souhaitables modifications législatives, a-t-on exploré complètement les possibilités de la loi? A-t-on la volonté de le faire? Peut-on encore, dans un domaine où information est synonyme de pouvoir, espérer avoir l'unanimité sur des modifications législatives éventuelles? C'est à ce chapitre que se posent les véritables défis.

Les problèmes que d'aucuns épinglent à satiété font la manchette et se retrouvent régulièrement exposés devant d'autres forums. À leur façon, ils témoignent d'une réelle difficulté qui ne trouve pas réponse actuellement. La loi n'a peut-être pas apporté tous les changements d'attitudes, de mentalité qu'elle commandait. Autrement dit, l'application réelle et efficace du droit à l'information, même dans la mesure prévue par la loi, mène à des modifications dans les rapports de pouvoir que tous et toutes n'ont pas véritablement acceptées.

Mon hypothèse à cet égard procède d'une récente observation du fonctionnement de la loi, des audiences que j'ai présidées et des discussions qui ont cours au sein de la Commission d'accès à l'information. Elle se résume en un mot : éthique.

L'adoption de lois, aussi originales quelles soient, particulièrement dans le domaine des droits fondamentaux, doit nécessairement s'accompagner d'un changement de culture, de murs et d'habitudes. C'est le cas par exemple en matière de droit à l'égalité. Tout ceci prend du temps. Par exemple, l'octroi du droit de vote au provincial aux Québécoises en 1944 ne se traduit dans une réelle influence politique qu'après plus d'une génération.

Des mesures concrètes, souvent incitatives, parfois coercitives, doivent donc accompagner la reconnaissance d'un droit fondamental. À la mesure de ces moyens et de son rôle dans la société, chacun se doit d'y contribuer. Si certains ont revendiqué avec beaucoup de vigueur le droit à l'information, il y a lieu de se questionner sur ce qui a été fait concrètement pour faciliter l'exercice de ce droit. Bien plus qu'une attitude attentiste, la reconnaissance d'un droit fondamental favoriserait l'émergence d'une véritable culture de l'accès à l'information.

Dans cet ordre d'idées, la Commission d'accès à l'information entend profiter des

travaux entourant la confection de son prochain rapport quinquennal pour entamer une réflexion fondamentale à l'égard de la pratique de l'accès à l'information. Voilà maintenant vingt ans, le législateur québécois dotait notre société d'une loi qui allait promouvoir et encadrer l'accès à l'information au Québec. Le bilan est certes positif, mais des questions se posent :

Avons-nous été assez loin collectivement pour s'assurer que le droit à l'information fasse véritablement partie de notre culture démocratique?

La culture du secret dans les appareils administratifs a-t-elle été suffisamment ébranlée?

Les procédures d'accès imposées au demandeur sont-elles trop lourdes?

C'est sur ces prémisses que la Commission d'accès à l'information entend faire porter sa réflexion car nous croyons qu'il reste encore du chemin à parcourir, des résistances à faire tomber et des pratiques à changer pour véritablement intégrer la notion d'accès dans notre culture démocratique collective qui ne cesse d'évoluer.

Et c'est dans cette perspective que la Commission d'accès à l'information évaluera au mérite l'approche dite du Ã Automatic Routine Disclosure Ì. Cette approche préconise la divulgation automatique de la majorité des documents publics avec ou sans une période d'attente, selon un type de classification donnée.

L'application de cette mesure signifierait un changement de cap profond par rapport à la pratique de l'accès à l'information telle que nous la connaissons au Québec et même au Canada. Le régime actuel oblige tous les demandeurs à se plier à une procédure administrative plus ou moins lourde pour avoir accès à de l'information émanant du gouvernement et des autres organismes publics régis par la Loi sur l'accès. Cette approche, en facilitant grandement l'accès à l'information pour les demandeurs, constituerait assurément un changement fondamental dans la pratique de l'accès à l'information au Québec.

Quelles sont les implications de ce changement de cap? C'est ce que nous évaluerons à la Commission d'accès à l'information au cours des prochains mois dans la sérénité d'un exercice de réflexion comme celui de la confection de notre prochain rapport quinquennal.

**LE RÔLE DU RESPONSABLE**

Cela m'amène à vous parler du rôle que vous êtes appelés à jouer dans l'application du droit à l'information en particulier. L'adoption de la loi devait entraîner dans son sillage la révision de certains comportements. De la culture du secret, culture bien ancrée dans le système britannique et dans le système français qui tous deux ont inspiré notre système politique, il nous faut, à l'image du modèle américain, prôner l'open government. C'est cet objectif que cherchait à atteindre le législateur lors de l'adoption de la loi.

Toutefois, l'adoption de la loi a-t-elle coïncidé à une modification du comportement des fonctionnaires? On peut en douter. Se contenter de répondre à une demande comme la loi nous l'y oblige ne témoigne pas d'une véritable reconnaissance du droit à l'information. Décider, à la place du citoyen, quel sera le document qui saurait répondre à sa demande sans même le consulter ou l'informer des documents que détient l'organisation procède d'un certain paternalisme. Attendre « avec impatience » des amendements à la loi avant de mettre sur pied une véritable politique de divulgation

des documents de l'organisme relève d'un certain cynisme qui trahit l'esprit de la loi.

Je me limiterai à ces quelques exemples. Ils révèlent le légalisme et même parfois le juridisme avec lequel certains ont appliqué la loi. Mais nonobstant les propositions que nous ferons à l'automne prochain, il nous faut faire un examen de conscience et se demander s'il faut attendre des modifications aux lois avant d'agir de façon proactive comme, du reste, plusieurs d'entre vous le font déjà. À l'occasion, il faut forcer les changements de mentalité. Vous devez devenir des agents de changements. Pour ce faire, votre mandat et sa façon de l'acquitter doivent être soumis à la réflexion.

De plus en plus, des postes d'ombudsman sont créés dans différentes organisations. Ces personnes bénéficient généralement d'une certaine indépendance et du recul pour évaluer le travail fait dans une organisation. Dans cette foulée, je vous invite à réfléchir à un rôle analogue pour le responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels. Cela aurait au moins le mérite de l'affecter aux téches spécifiques que la loi lui confie et de lui assurer une certaine indépendance face à l'administration.

Je suis certaine que plusieurs d'entre vous pourraient témoigner du rôle ingrat de celui ou cellequi est à la fois gestionnaire, employé et responsable de l'accès au sein d'une organisation. Mes antennes m'indiquent que l'ampleur de la téche justifierait, dans beaucoup de cas, d'y être dégagé à temps plein et qu'une certaine indépendance vous donnerait une plus grande marge de manoeuvre face à certains collègues qui n'ont pas encore totalement adhéré aux principes de la loi.

**CONCLUSION**

Devant l'Assemblée nationale, j'ai eu l'occasion, et je profiterai de mes autres rendez-vous avec les parlementaires, de leur rappeler leurs obligations face au droit à l'information et aux lois qui visent à assurer aux citoyens un droit d'accès aux documents administratifs et la protection des renseignements personnels Cette perspective d'amendements éventuels à la loi ne devrait pas cependant nous empêcher, dès aujourd'hui, à tout mettre en oeuvre pour une véritable reconnaissance du droit à l'information. Un congrès, comme celui que vous tenez pendant les deux prochains jours, devrait constituer un temps d'arrêt pour échanger et réfléchir. Permettez-moi de vous suggérer une réflexion sur ce que vous pouvez faire individuellement et les mesures que vous pouvez prendre pour assurer aux citoyens du Québec un plein exercice du droit à l'information.

Je vous remercie de votre attention et je vous souhaite deux jours de congrès agréables et fructueux.

1. Assemblée nationale, Commission parlementaire de la Culture, 1ière session, 36e législature, 24 octobre 2000.

2. Anthony MASON, in Freedom of expression and freedom of information, Oxford University Press, 2000, p. 231.

3. Id., 237.

4. Id., 236.

**Politique de confidentialité | Copyrights**